Notas para el debate 8

FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS EN EL PERU: RESPUESTAS A LA CRISIS Y AL AJUSTE ECONOMICO
Patricia McLauchlan de Arregui
Ernesto Melgar Salmón

ASIGNACION DE RECURSOS PUBLICOS PARA LA EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA: PERU 1960-1990
José Antonio González Norris

ESTADO Y MERCADO EN EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR
Simón Schwartzman

ALGUNOS CRITERIOS PARA LA EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR Y LA INVESTIGACION
José Joaquín Brunner



Notas para el Debate/8

1ra. Edición: Lima, abril 1993
Impreso en el Perú

Av. del Ejército 1870, San Isidro, Lima

Edición: José Peláez Cáceres

CENDOC-BIBLIOTECA-GRADE: Catalogación en la fuente

McLauchlan de Arregui, Patricia; Melgar, Ernesto; González Norris, Antonio; Schwartzman, Simón; Brunner, José Joaquín.

Financiamiento de las universidades públicas en el Perú: respuestas a la crisis y al ajuste económico. Asignación de recursos públicos para la educación superior universitaria: Perú 1960-1990. Estado y mercado en el financiamiento de la educación superior. Algunos criterios para la evaluación de la educación superior y la investigación. — Lima: GRADE; Consorcio de Investigación Económica, 1993. — (Notas para el Debate 8).

<ENSEÑANZA SUPERIOR> <INVESTIGACION> <EVALUACION ACADEMICA> <FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION> <UNIVERSIDADES ESTATALES> <AMERICA LATINA> <PERU>

ISBN 84-89305-35-8

Notas para el Debate es una publicación del Grupo de Análisis para el Desarrollo -GRADE-, a través de la cual se difunden artículos académicos en temas vinculados a las áreas de investigación de la institución, productos preliminares de algunos estudios, o los resultados de ciertas actividades, como seminarios o conferencias. Su propósito es contribuir a la discusión pública sobre alternativas de política económica y social, desde la perspectiva de quienes vienen investigando y reflexionando sobre estos temas.

Contenido

Presentación 9

FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS EN EL PERU: RESPUESTAS A LA CRISIS Y AL AJUSTE ECONOMICO
Patricia McLauchlan de Arregui
Ernesto Melgar Salmón 13

Resumen 15
Introducción 17
1. Expansión del sistema universitario 18
2. La «privatización» de la educación superior 19
3. Problemas presupuestales en las universidades públicas 21
4. Fuentes tradicionales de fondos 23
5. Mecanismos de control de la ejecución económica 27
6. Los recursos propios 28
7. Nuevas tendencias en la generación de recursos propios 29
8. Resultados y Perspectivas 32
Bibliografía 35

ASIGNACION DE RECURSOS PUBLICOS PARA LA EDUCACION SUPERIOR UNIVERSITARIA: PERU 1960-1990
José Antonio González Norris 37

Resumen 39
Introducción 41
1. Antecedentes: la educación superior en el decenio de los sesenta 41
   1.1 Un sistema en expansión 41
   1.2 La Ley Universitaria 13417 42
   1.3 Financiamiento y mecánica presupuestaria 44

1.4 Dos testimonios y un diagnóstico 46
1.5 El papel de la cooperación internacional 48
1.6 Un sistema universitario dual 48
2. Creación del Sistema de la Universidad Peruana 49
2.1 La Ley 17437 y la creación del CONUP 49
2.2 La reforma educativa del gobierno militar 50
2.3 El CONUP y la gratuidad de la enseñanza universitaria 51
2.4 El proceso de asignación de recursos 52
2.5 Leyes de presupuesto del periodo 58
2.6 Un diagnóstico 59
2.7 A modo de balance 60
3. La nueva institucionalidad: el decenio de los ochenta 61
3.1 La restauración democrática 61
3.2 La nueva ley universitaria 63
3.3 Crisis fiscal y manejo presupuestario 65
3.4 Nuevas y más recientes distorsiones 68
3.5 Viejos y nuevos desafíos 71
Bibliografía 74

ESTADO Y MERCADO EN EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR
Simón Schwartzman 75

Resumen 77
1. Tres tipos de financiamiento, tres formas de poder académico 79
2. Tradición y crisis del financiamiento burocrático 80
3. Prestigio y crisis de los modelos corporativos 83
4. Reacción: la búsqueda del mercado 85
5. Conclusión 88
Bibliografía 89

ALGUNOS CRITERIOS PARA LA EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR Y LA INVESTIGACION
José Joaquín Brunner 93

Resumen 95
1. Antecedentes 97
1.1 El surgimiento del Estado Evaluador y el nuevo papel del mercado 97
1.2 El discurso evaluativo en América Latina 100

2. Regímenes de evaluación: una aproximación conceptual 105
3. La evaluación de la investigación y su desarrollo 107
3.1 Evaluación de las comunidades científicas 108
3.2 Definiciones básicas para evaluar la investigación 108
3.3 La revisión por pares 109
3.4 Indicadores de desempeño 110
3.5 Evaluaciones de nivel nacional 111
3.6 Evaluación a nivel de universidades 112
3.7 Evaluación de disciplinas 112
3.8 Evaluación de la investigación guiada por objetivos 113
3.9 Una agenda tentativa 114
3.10 Consideraciones adicionales 115
Bibliografía 117

Estado y mercado en el financiamiento de la educación superior

Simón Schwartzman

Resumen

Se revisa en este artículo, desde una perspectiva histórica, los tres modelos de financiamiento de la educación superior vigentes en las universidades públicas latinoamericanas: la asignación de fondos del Estado, la resultante del patrimonio propio o de donaciones, y la obtención de rentas por venta de servicios. Según el autor, cada uno de estos modelos corresponde a un modo de funcionamiento de las instituciones: el burocrático, el corporativo y el de mercado, respectivamente.

En el primero de ellos, el financiamiento de tipo burocrático, los gobiernos deciden de forma centralizada cuántos recursos serán destinados a las universidades, y, dentro de ellas, cuánto a cada sector y tipo de actividad. En el modelo corporativo, poco común en América Latina, la distribución de recursos entre los diferentes usuarios y sectores es realizada por la propia institución, a través de sus órganos colegiados y administrativos, que establecen prioridades y líneas de acción. Finalmente, el financiamiento de mercado depende de la capacidad de las instituciones de obtener recursos propios, cuya forma más tradicional en América Latina es el cobro por matrícula, y las formas más modernas van desde la venta de servicios hasta la lucha por recursos públicos a través de mecanismos competitivos.

El análisis de los tres modelos muestra que ninguno de ellos puede funcionar aisladamente: la coordinación burocrática no garantiza la autonomía de los sistemas universitarios, el mantenimiento de su calidad y la eficiencia en el uso de los recursos; la coordinación corporativa sucumbe con facilidad a la oligarquización y al corporativismo, y no consigue adaptarse a la diferenciación y masificación de la enseñanza superior; la coordinación de mercado pone en riesgo el desempeño de actividades de largo plazo y de utilidad práctica poco clara, y puede destruir los mecanismos de autoregulación y autonomía de las instituciones. Por otro lado, cierta organización burocrática es necesaria, ya que los gobiernos deben participar en la conducción de la educación superior en tanto ésta debe responder al interés

general; los mecanismos corporativos son esenciales para el buen desempeño de actividades que dependen de la iniciativa, de la creatividad y del mantenimiento de tradiciones intelectuales y culturales; la operación del mercado en cierta medida es esencial para controlar los efectos nocivos del corporativismo, de la oligarquización y de la burocratización estatal. La conclusión es bastante simple: los tres tipos de financiamiento y coordinación académicas son «tipos puros», y sólo pueden existir de manera combinada. Según el autor, el buen desempeño de un sistema de educación superior depende del tipo de combinación que se consiga establecer.

1. Tres tipos de financiamiento, tres formas de poder académico

Tradicionalmente, en América Latina, las universidades públicas se han financiado con recursos gubernamentales y las universidades privadas con recursos provenientes de los pagos de los alumnos. No es ésta una división absoluta; en Chile, por ejemplo, las universidades católicas reciben regularmente apoyo del gobierno, y en muchos países las universidades públicas cobran a sus alumnos. La experiencia internacional muestra también la existencia de una tercera fuente de financiamiento, los recursos propios de la misma universidad, resultantes ya sea de inversiones propias o de donaciones privadas. Por último, existe hoy en día una tendencia cada vez mayor a que las universidades obtengan rentas generadas por la venta de servicios de varios tipos al sector público o privado. Estas modalidades de financiamiento pueden ser clasificadas en tres grupos, que corresponden a tres modos predominantes de funcionamiento de las instituciones: el burocrático, el corporativo y el de mercado (Williams 1984; Clark 1986, cap. 5).

El financiamiento de tipo burocrático es el que predomina en las universidades públicas latinoamericanas y en la mayoría de los países europeos. En este sistema, los gobiernos deciden de forma centralizada cuántos recursos serán destinados a las universidades, y, dentro de ellas, cuánto a cada sector y tipo de actividad. La definición del monto global de los recursos y su distribución entre instituciones es realizada bien sea por un organismo ministerial o por el parlamento, y las universidades y otros sectores interesados tratan de influir en estas decisiones. Una vez definidos los valores, queda poco espacio para decisiones internas sobre su distribución.

El financiamiento corporativo es más raro en América Latina, porque la mayoría de las universidades no tienen patrimonio propio, ni existe tradición ni condiciones de inversión, y tampoco existe la tradición norteamericana de donaciones de patrimonio hechas por particulares a instituciones académicas. Cuando este tipo de financiamiento existe, la distribución de recursos entre los diferentes usuarios y sectores es realizada por la propia institución, a través de sus órganos colegiados y administrativos, que establecen prioridades y líneas de acción.

Finalmente, el financiamiento de mercado depende de la capacidad de las instituciones de obtener recursos propios, cuya forma más tradicional en América Latina es el cobro por matrícula, y las formas más modernas van desde la venta de servicios hasta la lucha por recursos públicos a través de mecanismos competitivos como, por ejemplo, la obtención de fondos de investigación de Consejos y organismos similares. En el primer caso, el poder dentro de las instituciones se sitúa en su administración central, que es quien escoge los cursos a ser dictados, los precios a cobrar, las inversiones en equipamiento e instalaciones y los salarios de los profesores. En la segunda situación, la capacidad de obtener recursos, y

consecuentemente una parcela de poder, se transfiere desde el tope hacia la base de las instituciones -sus departamentos, institutos, grupos de investigación. En esta situación, el poder se desplaza hacia las subunidades que posean condiciones de competencia en los diversos mercados existentes.

2. Tradición y crisis del financiamiento burocrático

El financiamiento burocrático tiene como base la noción de que las universidades son instituciones que desempeñan una función pública, y que por esto deben ser financiadas y supervisadas por el gobierno. Esto es típico del llamado «modelo napoleónico» de universidad, que se difundió por casi toda la Europa continental y en toda América Latina. La ventaja para las universidades es la garantía de recursos continuos, y la desventaja es el derecho que las autoridades gubernamentales se arrogan de inmiscuirse en el funcionamiento cotidiano de las instituciones universitarias.

Esta dependencia de las universidades en relación al gobierno hace de la administración académica rutinaria un constante ejercicio de interpretación, entendimiento y ajuste a leyes y reglamentos, en detrimento del tiempo dedicado a temas más sustantivos. Ello lleva también, casi necesariamente, a la politización y partidarización de la vida universitaria. En la Prusia imperial, tal vez el ejemplo más cabal de un sistema universitario organizado burocráticamente en los moldes weberianos, esta politización se daba bajo la forma de una gran identidad e interpenetración entre Universidad y gobierno, cuya ruptura en la República de Weimar llevó a crisis políticas profundas (Ringer 1969). Aun en sus mejores momentos, sin embargo, fue aquél un equilibrio precario. Brocke afirma en su trabajo sobre el todopoderoso y controversial secretario de educación prusiano, Friedrich Althoff, un caso extremo de despotismo ilustrado, que

> *«el dilema de Althoff era intentar implantar políticas universitarias y educativas extraordinariamente modernas, progresistas y liberales -aun medidas en relación a prácticas contemporáneas en la República Federal Alemana- en una sociedad de «reyes y vasallos», política y socialmente cerrada. Tuvo que usar los medios disponibles en un Estado autoritario. Althoff defendió la libertad de investigación y docencia, y una atmósfera libre y tolerante dentro de las universidades, a pesar de la resistencia de profesores social y políticamente conservadores, y a pesar de demandas contradictorias e influencias ejercidas desde afuera de las universidades por partidos políticos, empresas privadas, las iglesias y el mismo Estado»*[1] (Brocke 1991, p.292).

1. Traducción del editor.

Esta tensión ha llevado en muchos países a una constante disputa por la autonomía de las universidades, y eventualmente a situaciones de acomodo, en que los gobiernos acuerdan dar los recursos y no interferir, y las universidades aceptan, si no a cooperar, por lo menos a no hacer oposición sistemática y organizada a los gobiernos. Esta forma de acomodo es descrita en detalle por Daniel Levy, en su estudio sobre Méjico:

> *«La base del **modus vivendi** es la dependencia mutua. Que el gobierno retiene ciertas prerrogativas fiscales y físicas básicas es claro. Pero el gobierno es muy dependiente de las universidades para obtener legitimidad, evitar el desorden, conseguir apoyo político de la clase media, un constante flujo de profesionales, reclutamiento político e investigación científica. Si el gobierno puede, finalmente, imponer su voluntad en contra de aquella de la universidad, puede hacerlo sólo con costos considerables; la lección del 68 no fue comprendida por la mayoría de los intelectuales. La política gubernamental está dirigida más hacia responder a las demandas universitarias que hacia moldear las mismas»*[2] (Levy 1980).

Tal vez esto sea el sentido más profundo de la autonomía lograda por las universidades latinoamericanas a partir del movimiento de Córdoba: el gobierno paga la cuenta, trata a las universidades no como una institución importante, sino sobre todo como un grupo de presión poderoso, y las universidades ejercen su autonomía en la elección de sus dirigentes, en eventuales manifestaciones políticas y sobre todo en la exoneración de rendir cuentas, a no ser en términos estrictamente formales, respecto al uso de los recursos que reciben de la sociedad. A formas similares de acomodo llegaron en todas partes de América Latina gobiernos más o menos liberales y más o menos ilustrados. En todas partes, sin embargo, este equilibrio comenzó a deshacerse ya en la década de los sesenta por tres razones principales.

La razón más obvia y aparente fue el proceso extremo de politización y radicalización de los conflictos entre las universidades y el gobierno. Si en el pasado los gobiernos no llegaban a perturbarse con los discursos encendidos de los hijos de las oligarquías, en los años sesenta la composición social de las universidades se alteró, las expectativas individuales de movilidad e influencia social y política de los estudiantes se frustraron y muchos de ellos optaron por la acción revolucionaria, rompiendo de esta manera con el pacto implícito del acuerdo descrito por Levy. En este proceso, los gobiernos civiles y de corte liberal que vacilaban en invadir las universidades y reprimir a los estudiantes, acabaron siendo sustituidos por militares que no tenían los mismos escrúpulos.

2. El autor se refiere al movimiento estudiantil que estalló en París en mayo de ese año.

Existen muchas explicaciones para la politización de los estudiantes universitarios, siendo la más obvia y generosa que ellos peleaban por el fin de la miseria y de la explotación a que sus países estaban sometidos. Aunque plausible, esta explicación no toma en cuenta el hecho de que, dentro de tantos grupos sociales, hayan sido los estudiantes los que más se radicalizaran, transformando prácticamente las universidades en campos de batalla. Una explicación quizás válida radica en el hecho que la mayoría de las universidades latinoamericanas fallaron en la tarea de transmitir a los estudiantes el ethos y los conocimientos propios de la vida intelectual y académica, al mismo tiempo que elevaban sus niveles de aspiración, y, consecuentemente, de frustración. Los motivos de esta falla van desde cuestiones culturales a cuestiones de orden económico y social, como, por ejemplo, la distancia entre lo que las universidades prometían como posición social e ingresos, y lo que el sistema productivo realmente conseguía absorber. No queda duda de que el aislamiento burocrático de las universidades latinoamericanas también contribuyó a que esto ocurriese.

La segunda razón para el rompimiento del equilibrio anterior fue la masificación progresiva de las universidades latinoamericanas. Principalmente a partir de la década de los sesenta, ellas comenzaron a recibir un número cada vez mayor de personas provenientes de familias sin ninguna experiencia previa de lo que era la educación superior, mujeres, personas mayores, etc., las cuales ingresaban en instituciones nuevas, muchas veces improvisadas y con profesores mal capacitados -pero organizadas formalmente dentro de los moldes de las instituciones antiguas- que aun en la mejor de las circunstancias no tenían cómo atender de forma adecuada a este nuevo público.

Un último factor fue la reducción de los recursos públicos para la educación superior. En Argentina, para un valor de 100 en 1970, el presupuesto de educación superior en 1985 era de 154 en términos absolutos, y de 17 en términos de gastos por estudiante. En el Brasil, el índice de 1985 es de 147 en relación a 1970 (pero que representa una reducción de aproximadamente 50% en relación al índice de 1980, de 278), con los gastos per cápita reduciéndose a 72 entre 1970 y 1985. Los datos para Chile son similares a los de Argentina, y los de Venezuela y Méjico similares a los de Brasil (Winkler 1990, p.6). Esta reducción se explica, en parte, por las tensiones políticas entre los universitarios y los gobiernos, pero principalmente por el aumento de presiones sobre los presupuestos públicos gubernamentales y la crisis financiera de los Estados latinoamericanos en los últimos años.

La reducción de los recursos se tornó aun más dramática porque, a partir de los años setenta y ochenta, muchas universidades latinoamericanas pasaron a crear equipos permanentes de profesores a tiempo completo y equipos administrativos de mayores proporciones, cuando la tradición era que la enseñanza universitaria constituía una actividad prestigiosa de personas cuyas rentas provenían del ejercicio de profesiones liberales. La consecuencia fue que la politización

y partidarización universitaria, que antes era un atributo sobre todo de los estudiantes y se orientaba hacia grandes temas de política nacional e internacional, se transfirió en gran parte hacia los profesores y funcionarios administrativos, y pasó a incorporar un componente de lucha sindical que anteriormente no existía.

3. Prestigio y crisis de los modelos corporativos

La alternativa clásica a los sistemas de poder y financiamiento burocrático son los sistemas de poder y financiamiento corporativo, académico o «colegiado»[3]. El supuesto básico de estos sistemas es que las instituciones universitarias son poseedoras de conocimiento y un estilo de trabajo inexistente fuera de ellas y que, por ello, no pueden ser tuteladas por autoridades externas. Internamente, ellas se organizan como una jerarquía del saber, dando mayor poder e influencia a los más sabios y competentes, evaluados según sus propios criterios. La capacidad que tendrían estas corporaciones de obtener legitimidad, reconocimiento y apoyo financiero de parte de la sociedad más amplia, depende sobre todo de su capacidad de mantenerse en sintonía con el interés general. La predominancia de una jerarquía «meritocrática» en su interior garantizaría que esta sintonía sería siempre buscada de acuerdo a los patrones más elevados de la investigación y del saber (*scholarship*) académicos. Como esta competencia se localiza en la base de las instituciones universitarias, es decir, en los departamentos, institutos y escuelas profesionales, habría la tendencia a hacer de las universidades instituciones descentralizadas, verdaderas federaciones de corporaciones o «colegiaturas» académicas, dando a los rectores y a otros órganos de la administración central la función de simple coordinación y representación institucional. Estos altos directivos tendrían un perfil académico y científico, y no administrativo ni empresarial, lo que permitiría inclusive, que las relaciones de colegialidad se estableciesen no solamente al interior de las instituciones sino también en la relación entre instituciones en el ámbito nacional.

La primera dificultad para el funcionamiento pleno del modelo corporativo en las universidades públicas es la fuerte dependencia de éstas con respecto al

3. Los términos "corporativo" y "corporativismo" adquirieron recientemente un sentido peyorativo, al definir la defensa de intereses de grupos particulares, en contraposición al interés general. Tradicionalmente, sin embargo, el término se refiere a la existencia de grupos profesionales autorregulados, poseedores de una tradición propia de conocimiento, que se diferencian, mas no necesariamente contradicen o se oponen al interés general. El término utilizado por Burton Clark (1986) y otros autores para designar este tipo de autorregulación en las universidades es *"collegial"*, que traducimos aquí como "colegialidad". En este texto se usa ambos términos en su sentido tradicional. La misma transición desde un sentido neutro, o aun positivo, hacia un sentido negativo, ocurrió con los términos "burocrático" y "burocracia".

financiamiento gubernamental, que normalmente es canalizado por las autoridades centrales. Con esto, las universidades pierden la capacidad de decidir internamente sus prioridades, y sus departamentos y escuelas quedan más restringidos aun en su autonomía. Una manera de superar este problema es diversificar las fuentes de financiamiento y descentralizar su administración, como ocurre hoy en las grandes universidades norteamericanas. La otra es establecer una relación de confianza con el gobierno y entre las instituciones mismas, como ocurrió en Inglaterra durante los años de funcionamiento del *University Grants Committee*, que intermediaba de manera bastante informal las relaciones entre el gobierno y el sistema académico inglés (Shattock y Berdahl 1984).

La segunda dificultad es la tendencia a la oligarquización, que ocurre cuando las corporaciones universitarias pierden su capacidad de innovar y se dedican a la simple defensa de los intereses privados de sus profesores y funcionarios. La línea divisoria entre las corporaciones auténticas y el simple corporativismo es muy tenue, y depende en gran parte de la visión de quien esté dentro o fuera de las instituciones. Dos condiciones, en cualquier caso, parecen favorecer las tendencias oligárquicas. La primera es que las corporaciones funcionen en situación de monopolio (como parece haber sido el caso de Italia, analizado por Clark (1977)); y la segunda es que, por limitaciones de recursos, pierdan la capacidad de crecer y renovarse, dejando de abrir espacio a las nuevas generaciones y a nuevas perspectivas.

La tercera dificultad se relaciona con la transformación de las universidades tradicionales en sistemas de educación de masas, que, como vimos, debilita también las formas de coordinación y financiamiento burocrático y centralizado. Instituciones organizadas originalmente para algunas centenas de personas pasan a incluir decenas de miles, con intereses altamente variados y sin un conjunto de valores homogéneos a compartir. El ideal de la colegialidad depende en gran parte de la existencia de relaciones de conocimiento personal y reconocimiento mutuo, que se tornan cada vez más remotas cuando las instituciones crecen en escala, los intereses se diversifican, y las dimensiones burocráticas y sindicales de las grandes organizaciones pasan a preponderar. La cuestión de la colegialidad y del predominio de los valores académicos y de meritocracia sobre los demás tiende a restringirse a aquellos grupos académicamente mejor formados, que no consiguen, sin embargo, imponer sus valores sobre la institución como un todo.

Finalmente, el costo creciente de los sistemas universitarios, la aparente ineficiencia de los sistemas colegiados y descentralizados de decisión, y la propia ansiedad con que la sociedad espera los resultados de la educación y de la ciencia, hacen difícil mantener el «acuerdo de caballeros» que caracterizaba al *University Grants Committee* y a formas semejantes de supervisión difíciles.

4. Reacción: la búsqueda del mercado

La crisis de los modelos burocrático y corporativo tiene como consecuencia la búsqueda del mercado como alternativa. En su visión más extrema, ella propone que el gobierno deje de financiar y regular las instituciones universitarias y de subsidiar a los estudiantes, permitiendo que cada cual elabore los productos que sean más buscados por sus clientes. En versiones más moderadas, permanece la idea de desarrollar medidas de eficiencia económica de las inversiones educacionales (tasas de retorno) que orienten la distribución de recursos públicos para el sector, y mecanismos compensatorios para garantizar la equidad en el acceso a la educación.

La lista de supuestos beneficios de este gran cambio es larga. Las universidades dejarían de ser dirigidas en forma burocrática y rutinaria, y pasarían a adoptar métodos empresariales de gestión; los cursos de mala calidad serían rechazados por el público pagante, y de esta forma la calidad aumentaría sin necesidad de regulación; los estudiantes, teniendo que pagar, tendrían más motivación para empeñarse en los estudios y mejorar sus calificaciones; las burocracias gubernamentales podrían ser desmontadas y los recursos públicos hoy destinados a la educación superior podrían ser dedicados a causas socialmente más nobles y más rentables, como la educación básica y la salud pública. Esta concepción estaba presente en la reforma de la educación superior en Chile de la década de los ochenta, y es parte del pensamiento dominante con respecto al tema en el Banco Mundial (Psacharopoulus 1982 y Winkler 1990; para una visión crítica, Leslie 1990). La introducción del mercado significaría una gran transferencia del poder de los gobiernos y de las organizaciones sindicales de profesores y funcionarios, que hoy existe en toda la región, hacia los directivos de las instituciones educativas, y de éstas hacia la clientela pública de la educación.

Las objeciones a la introducción generalizada del mercado son muchas, y significativas. Los productos de la educación superior no son sólo un bien privado que interesa a los que se forman, sino un bien público que interesa a la sociedad como un todo y que, para existir, debe ser financiado por los gobiernos. Aunque sea difícil planificar a largo plazo, países que pretenden desarrollarse deben formar personas no solamente en función de las demandas de hoy, sino con alguna previsión de las necesidades del mañana.

La «mercadería» que se compra y se vende en el mercado educacional no consiste solamente en habilidades y conocimientos, sino también en credenciales, lo que significa que, sin regulación, los productos de mala calidad serían vendidos en grandes cantidades, con resultados individuales inicialmente compensadores, pero catastróficos en términos agregados y a mediano plazo. La experiencia de muchos países latinoamericanos es que, cuando la calidad de las instituciones públicas se mantiene y el acceso a éstas es selectivo, las instituciones privadas de educación proporcionan sobre todo una enseñanza barata y de mala

calidad. Y, finalmente, en ningún país la educación superior de calidad y la investigación universitaria a ella asociada, consiguen ser financiadas exclusivamente con recursos privados. Esto vale inclusive para los Estados Unidos, donde los pagos de los estudiantes cubren solamente una parte de los costos de las universidades privadas, que dependen fundamentalmente de donaciones, de la rentabilidad de sus inversiones patrimoniales y de contratos de investigación con el gobierno y con grandes corporaciones.

La principal objeción, sin embargo, es mucho más general, y deriva de que, históricamente, los mercados competitivos no son resultado de procesos de desregulación y de desburocratización, sino de un esfuerzo deliberado y consistente de establecer grandes marcos institucionales y reglas dentro de las cuales la competencia debe actuar (Polanyi 1980). Es por esto que, en la práctica, las presiones y propuestas para introducir el «mercado» en la educación superior oscilan entre dos extremos. Por un lado, se propone la desregulación absoluta, la eliminación de órganos centralizadores, de currículos mínimos y de criterios formales de evaluación; por otro, se desarrollan sistemas altamente burocratizados y sofisticados de evaluación, con informaciones meticulosas procesadas en computadoras, y buscando un seguimiento o monitoreo cada vez más detallado del desempeño de las instituciones.

La existencia del mercado y de la competitividad no llega a ser una novedad en la educación superior. Además del mercado educacional que existe en los países con tradición de enseñanza privada (sobre todo Brasil y Colombia en América Latina), existen otros mecanismos competitivos que se establecen al interior de las instituciones de educación y de las agencias gubernamentales. Las formas más tradicionales son los concursos públicos para puestos docentes, los exámenes competitivos para el ingreso a determinadas carreras y universidades, y las competencias por becas de estudio y recursos de investigación otorgadas por instituciones de fomento. Los países anglosajones tienen una gran tradición de competencia entre universidades por los mejores profesores, por mayores montos de recursos gubernamentales y privados, y por los mejores alumnos. Joseph Ben-David (1971, 1977) atribuía a la competitividad entre universidades el buen desempeño tanto de la investigación científica alemana en el siglo XIX, como, principalmente, del sistema universitario norteamericano contemporáneo.

Para las universidades públicas, entre las cuales la competencia era más bien informal, la novedad de las nuevas propuestas estaba en la creación de reglas explícitas, en el establecimiento de centros de decisión situados por encima de las instituciones universitarias (destruyendo con esto la colegialidad interinstitucional) y, sobre todo, en la tendencia, estimulada por los economistas, de intentar medir los resultados no solamente en términos cuantitativos, sino también en términos monetarios.

Es principalmente en Europa, donde prácticamente no existe una tradición de compra y venta de servicios educacionales, que estos mecanismos de compe-

tencia regulada se han desarrollado más en los últimos años y se han difundido a otras partes (Neave 1988). Los efectos de este tipo de «mercado por decreto» han sido muy discutidos y cuestionados. La experiencia inglesa, con la transformación del antiguo *University Grants Committee*, coordinado por personas de gran reputación académica, en el actual *University Founding Council*, formado por burócratas y personas ajenas al mundo académico, ha sido señalada como una de las causas principales de las dificultades vividas por el sistema de educación superior de ese país en los últimos años. Pero lo más importante, según un estudio reciente de la OCDE, no fue tanto el cambio habido en la composición de los consejos como el experimentado en su manera de operar. Observa este estudio que

> *«aparte de los intereses creados de instituciones autónomas, el principal peligro previsto por algunos comentaristas para un sistema de financiamiento de mercado, es que progresivamente se volverá más difícil que las instituciones de educación superior enseñen cursos de contenido cultural o que enseñen otros cursos que no prometen un retorno económico inmediato. También se teme que la investigación básica se vea similarmente subvalorada. Estos riesgos son exacerbados porque los nuevos arreglos están siendo implementados durante un periodo de extrema estrechez financiera, y se han expresado temores de que será difícil que universidades y politécnicos asignen fondos para investigación básica y para enseñanza que no esté dirigida a las necesidades del mercado laboral. El gobierno ha demostrado cierto reconocimiento de estos temores anunciando una intención de desviar fondos públicos destinados originalmente a investigación cercana al mercado, hacia trabajos básicos»* (OECD 1989a, p.20).

La provincia de Ontario, en Canadá, mantiene un sistema de «fórmulas» basado en indicadores empíricos para los fondos destinados a sus universidades (denominado *Operating Grant Formula*). Una evaluación reciente resalta que estos intentos de racionalización de los gastos públicos han ocurrido en periodos de escasez de recursos, y argumenta que ningún sistema de evaluación o de mercado puede llenar la inexistencia de políticas apropiadas y de recursos adecuados:

> *«Ninguna alquimia distributiva puede resolver los problemas de un financiamiento seriamente inadecuado. El desafío básico para el formula funding es lograr un balance justo y equitativo entre la necesidad de mantener los sistemas de educación superior, particularmente en términos de su calidad, y la necesidad de reconocer y financiar el crecimiento de estos sistemas. La tensión entre apoyar adecuadamente lo que ya existe y a la vez responder a las demandas de expansión es endémica. Sólo puede ser tratada como una*

cuestión de políticas. Una vez que esa cuestión quede definida, hay una amplia gama de fórmulas que pueden ser aplicadas para implementar la política» (Darling y otros 1989, p.582).

5. Conclusión

El análisis de los tres modelos de financiamiento y coordinación de la educación superior muestra que ninguno de ellos tiene condiciones para funcionar aisladamente en el mundo contemporáneo. La coordinación burocrática es incapaz de garantizar la autonomía efectiva de los sistemas de educación superior, el mantenimiento de su calidad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. La coordinación corporativa sucumbe con facilidad a la oligarquización y al corporativismo, y no consigue adaptarse a la diferenciación y masificación de la enseñanza superior. La coordinación de mercado, con o sin la intervención del Estado, pone en riesgo el desempeño de actividades de largo plazo y de utilidad práctica poco clara, y amenaza con la destrucción de los mecanismos de autoregulación y autonomía de las instituciones académicas.

Por otro lado, cierta organización burocrática es necesaria, ya que los gobiernos deben participar de alguna forma en la conducción de la educación superior, que usa recursos públicos y debe responder al interés general. Los mecanismos corporativos son esenciales para el buen desempeño de actividades que dependen de la iniciativa, de la creatividad y del mantenimiento de tradiciones intelectuales y culturales insustituibles. Y la operación del mercado en cierta medida es esencial, precisamente para controlar los efectos nocivos del corporativismo, de la oligarquización y de la burocratización estatal.

La conclusión es bastante simple, aunque en la práctica extremadamente complicada. Los tres tipos de financiamiento y coordinación académicas descritos en este texto son «tipos puros», en el sentido weberiano del término, y sólo pueden existir de manera combinada. El buen desempeño de un sistema de educación superior depende menos del predominio de uno de estos modelos, que del tipo de combinación que se consigue establecer en cada caso. Sistemas altamente burocratizados y verticales tienen mucho que ganar con la introducción de la competitividad y la colegialidad; experiencias extremas de introducción de mecanismos de mercado, como se trató de introducir en Chile, parecen requerir de parámetros más explícitos y formas más estructuradas de control y coordinación; y formas extremas de autonomía corporativa necesitan ser moderadas por las demandas e intereses de la sociedad más amplia, sea por vía del gobierno, o por vía del mercado.

Las tres modalidades de financiamiento y coordinación de los sistemas de educación superior guardan alguna semejanza con la división clásica de poderes de las democracias contemporáneas. Pareciera que, en ambos casos, los tres poderes deben coexistir y balancearse mutuamente.

Bibliografía

BALAN, Jorge

1992 **Políticas de Financiamiento y Gobierno de las Universidades Nacionales bajo un Régimen Democrático: Argentina 1983-1992 (mimeo).** Cedes, Maio, Buenos Aires.

BOWEN, H.

1980 **The Costs of Higher Education.** Jossey-Bass, San Francisco.

BEN-DAVID, J.

1971 **The Scientist's role in Society: a Comparative Study.** Englewook Cliffs, Prentice Hall.

1977 **Centers of Learning: Britain, France, Germany, the United States.** University of California Press, Berkeley.

BOWMAN, M.J., B. MILLOT y E. SCHIEFELBEIN

1986 **The Political Economy of Public Support of Higher Education: Studies in Chile, France, and Malaysia. The World Bank,** Education and Training Deparment.

BROCKE, Bernhard vom

1991 «Friedrich Althoff: a Great Figure in Higher Education Policy in Germany». En: **Minerva** XXIX, 2, p. 269-293.

BRUNNER, José Joaquín

1991 **Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato.** Flacso, Santiago.

CLARK, Burton

1977 **Academic Power in Italy: Bureaucracy and Oligarchy in a National University System.** University of Chicago Press, Chicago.

1986 **The Higher Education System-Academic Organization in Cross-National Perspective.** University of California Press.

COSTA, M.

1982 **Financiamento do ensino superior: argumentos e contra-argumentos.** Cortez Editora (Cadernos do CEDES 5), Sao Paulo.

DARLING, A., M. ENGLAND, D.LANG, D.W. y L. SWEETMAN

1989 «Autonomy and control: a university funding formula as an instrument of public policy». En: **Higher Education,** Vol. 18, 5, 551-558.

DURHAM, Eunice y Simon SCHWARTZMAN

1991 **Avaliaçáo do Ensino Superior.** Editora da Universidade de Sao Paulo, Sao Paulo.

DRENTH, Pieter

1986 «Financing of Research and performance appraisal». **CRE Information** 74, 45-48.

GAETANI, Francisco y Jacques SCHWARTZMAN
1991 **Indicadores de produtividade nas Universidades Federais.** NUPES, Documento de trabalho 1/91.
GEIGER, Roger
1986 **Private Sectors of Higher Education.** University of Michigan Press, Ann Arbor.
HELLER, Peter y Adrieenne CHEASTY
1984 «Sectoral Adjustment in Government Expenditure in the 1970s: The Education Sector in Latin america». En: **World Development** 12(10), 1039-49.
JONES, L.
1980 «Private Support for Public Higher Education». En: **New Direction for Higher Education** 28, 67-81. Jossey-Bass, San Francisco.
LESLIE, L.
1990 «Rates of Return as Informer of Public Policy: with special reference to the World Bank and Third World Countries». En: **Higher Education,** 20, 3, 287-300.
LEVY, Daniel
1980 **University and Government in Mexico: Autonomy in an Authoritarian System.** Praeger, New York.
MATTOS, Pedro
1992 «Avaliaçao e Alocaçao de Recursos no Ensino Superior Federal». En: DURHAM y SCHWARTZMAN (1991, pp.67-90).
MELCHIOR, J. C. de Araújo Jr.
1981 **A política de vinculaçáo de recursos públicos e o financiamiento de educaçáo no Brasil.** Universidade de Sao Paulo, Faculdade de Educaçáo, série Estudos e Documentos, vol. 17.
1989 «Financiamiento da Educaçao (sugestoes para a nova LDB)». En: **Educaçáo Brasileira** XI, 22, 131-148.
MENDES, Cândido y Cláudio DE MOURA CASTRO
1984 **Qualidade, Expansao e Financiamento do Ensino Superior Privado.** ABM/EDUCAM, Rio de Janeiro.
MEYER Jr., Victor
1991 **Financiamiento do ensino superior no Brasil - Reflexoes sobre formas alternativas de recursos.** Instituto Politécnico de Braganca, Serie Estudios 14.
NEAVE, Guy
1988 «On the cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise -an overview of recent trends in Higher Education in Europe, 1986-1988». En: **European Journal of Education,** 23, 1 y 2, 7-24.
OECD
1988a **Changing patterns of finance in higher education. Country study: Norway.** OECD Educational Monographs, Paris.

1988b **Changing patterns of finance in higher education. Country study: Germany.** OECD Educational Monographs, Paris.
1988c **Changing patterns of finance in higher education. Country study: Greece.** OECD Educational Monographs, Paris.
1988d **Changing patterns of finance in higher education. Country study: Finland.** OECD Educational Monographs, Paris.
1989a **Changing patterns of finance in higher education. Country study: England.** OECD Educational Monographs, Paris.
1989b **Evolution des Modes de Financemente de lEnseignement Superieur.** OECD Monographies de L'Enseignemt Supérieur, Paris.

PAUL, Jean-Jacques y Elisa WOLYNE
1990 **O Custo de Ensino Superior nas Universidades Federais.** NUPES, Documento de Trabalho 11/90.

PAUL, Jean-Jacques y Laurence WOLFF
1992 **The Economics of Higher Education in Brazil.** The World Bank, A View from LATHR n. 20.

POLANYI, Karl
1980 **A Grande Transformaçáo: as origens de nossa época.** Campus, Rio de Janeiro.

PSACHAROPOULOS, G.
1982 «Economics of Higher Education in Developing Countries». En: **Comparative Education Review**, 26, 139-59.

PSACHAROPOULOS, G., Jee-Peng TAN y Emmanuel JIMENEZ
1986 **La Financiación de la Educación Superior en Latinamérica: Temas y Líneas de Acción** (mimeo).

RANSON, Angela
1988 **Financing Higher Education in Francophone West Africa.** The World Bank, Economic Development Institute Seminar Report 12.

RIBEIRO, Tarcísio de Campos
1989 «Financiamiento das Universidades Públicas». En: **Educaçáo Brasileira XI**, 22, 149-154.

RINGER, Fritz
1969 **The Decline of the German Mandarins: The German Academic Community, 1980-1933.** Harvard University Press, Cambridge.

SCHWARTZMAN, Simón
1991a «Latin América - Higher education in a lost decade». En: **Prospects** XXI, 3, 363-373.
1991b «O Contexto Institucional e Político da Avaliaçáo». En: DURHAM y SCHWARTZMAN (1991: p.13-26).

SHATTOCK, Michael y Robert BERDAHL
1984 «The British University Grants Committee 1919-1983: Changing Relationships with Government and the Universities». En: **Higher Education 13.**

TEDESCO, J.
1983 **Tendencias y perspectivas en el desarrollo de la educación superior en América Latina.** UNESCO, Paris.
VELLOSO, Jacques
1985 «O Financiamiento da Educaçáo na Transiçáo Democrática». En: **Em Aberto** 4, 25, 29-38.
1986a «Educaçá e Constituinte: quatro questoes básicas do financiamento de ensino». En: **Em Aberto** 5, 30, 41-52.
1986b «O financiamento da educaçáo na transiçáo democrática». En: MELLO, G. y otros: **Educaçáo e transiçáo democrática**. 3a. edición, Cortez Editores, Sao Paulo.
WILLIAMS, Gareth
1984 «The Economic Approach». En: CLARK, Burton: **Perspective on Higher Education**. University of California Press, 79-105.
WINKLER, Donald
1990 **Higher Education in Latin America: Issues of Efficciency and Equity.** World Bank Discussion Papers 77.
WOLYNEC, Elisa
1987 «O Financiamento de Ensino Superior». En: **Revista da Universidade de Sao Paulo** 5, 9-20.